



## Emissiequota helaas buiten discussie

**Auteur(s):**

Davidson, M.D.

*De auteur is werkzaam bij milieuadviesbureau CE in Delft***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4354, pagina 268, 5 april 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

milieubeleid

*De overheid dient zich rond de introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten ook over emissiequota te buigen. Alleen dan is een goede discussie mogelijk.*

De lidstaten van de Europese Unie hebben op 4 maart jongstleden aangegeven het klimaatverdrag van Kyoto te zullen ratificeren. Aan de uitvoering van het zogenoemde Kyoto-protocol, dat beoogt de uitstoot van broeikasgassen te beperken, zijn waarschijnlijk hoge kosten verbonden. Het mag dan ook niet verbazen dat overheden proberen deze kosten zo laag mogelijk te houden. Marktconforme instrumenten, zoals verhandelbare emissierechten, zouden daarbij kunnen helpen. Bij verhandelbare emissierechten is er een plafond aan de totale emissies in de markt, waardoor de schaarse emissieruimte een prijs krijgt op de markt voor verhandelbare emissierechten. Iedere emittent zal dan zelf de afweging maken of het goedkoper is om door te gaan met emitteren en emissierechten te kopen, of emissies te reduceren. In theorie zorgen marktconforme instrumenten er zo voor dat de maatschappij alleen de goedkoopste maatregelen treft en de doelen tegen de laagst mogelijke kosten worden gehaald. Om de wenselijkheid en haalbaarheid van een nationaal systeem voor co2-emissiehandel te onderzoeken, stelde minister Pronk van vrom de Commissie co2-handel (commissie-Vogtländer) in. Op 15 januari jongstleden presenteerde de commissie haar bevindingen <sup>1</sup>.

### Lacune

Hoewel de commissie-Vogtländer emissiehandel van vele kanten bekijkt, valt een lacune op. De commissie heeft het enkel over emissierechten en laat emissie-quota onbesproken. Wat is het verschil? Een emissierecht geeft de bezitter recht op een eenmalige activiteit: de emissie van één ton co2 in het specifieke jaar waarop het recht van toepassing is, of in een later jaar indien men emissierechten mag sparen (het zogenoemde 'banking'). Een emissiequotum daarentegen geeft de bezitter het recht op een eeuwigdurende activiteit: het elk jaar emitteren van één ton CO2 of - anders gezegd - het elk jaar opnieuw ontvangen van een gratis emissierecht. In zowel emissierechten als emissiequota valt in principe te handelen <sup>2</sup>. De waarde van de quota volgt daarbij de logica van de markt: zij is gelijk aan de contant gemaakte waarde van de eeuwige stroom aan rechten. Quota zijn dan ook circa twintig keer duurder dan rechten, afhankelijk van de rentestand en rentabiliteitseisen.

Dat emissiequota onbesproken blijven in het onderzoek van de commissie-Vogtländer is opvallend, omdat het bestaan van quota - rechten op een eeuwigdurende activiteit - en de handel daarin bij andere vormen van verhandelbaar milieugebruiksrecht eerder regel is dan uitzondering. Zo kan men het eeuwigdurende gebruiksrecht op grond bezitten en verhandelen, maar ook het gebruiksrecht voor één jaar verwerven (huren). In de visserij kent men verhandelbare visquota die het recht geven om elk jaar een bepaald percentage van het totale quotum aan vis op te halen, maar ook verhandelbare rechten om eenmalig een bepaald tonnage op te halen. Hetzelfde geldt voor varkensrechten en melkquota. Ook blijken verhandelbare emissiequota te bestaan in het systeem van verhandelbare emissierechten voor zwaveldioxide in de Verenigde Staten.

In dit artikel wil ik aan de hand van enkele concrete vragen en keuzeproblemen duidelijk maken waarom de overheid er toch goed aan zou doen zich alsnog ook over emissiequota te buigen. Het gaat hierbij met name om keuzen die de zekerheid voor ondernemers beïnvloeden en de efficiëntie van een systeem van emissiehandel. Alleen zo is een goede discussie rond de introductie van een systeem van verhandelbare CO2-emissierechten te voeren en zijn de fundamentele keuzen en uitgangspunten goed voor het voetlicht te brengen.

### Onzekerheid voor ondernemers

In haar rapport adviseert de commissie de overheid om emissierechten niet gratis uit te geven, maar deze elk jaar opnieuw te veilen <sup>3</sup>. De overheid houdt in dat geval de emissiequota als het ware in staatseigendom en verhuurt deze, zoals zij delen van de Nederlandse grond niet verkoopt maar verpacht. Een andere optie is om de emissiequota wel eenmalig op de markt te brengen. Hoewel de commissie-Vogtländer deze laatste optie niet bespreekt, is de keuze niet neutraal. Eenmalige veiling van emissiequota geeft ondernemers meer zekerheid dan jaarlijkse veiling van emissierechten.

### Termijncontracten

In het geval van grondgebruik, varkenbezit, melkproductie of zwaveldioxide-emissie zoals in de vs, kunnen bedrijven wel rechten op permanent gebruik (quota) verwerven, initieel van de overheid of later van andere bedrijven. Dit vermindert niet alleen de onzekerheid

voor ondernemers over de mogelijkheden van toekomstige activiteiten, maar belangrijker nog, ook de onzekerheid over de bijbehorende kosten. Een grondbezitter weet immers dat hij elk jaar weer op de grond terecht kan; een visser met visquota weet dat zij elk jaar tenminste weer hetzelfde aandeel in de totale hoeveelheid toegestane vangst mag binnenhalen. In de oliemarkt, waar afnemers geen andere quota kunnen verwerven dan de olievelden zelf, wordt het probleem van onzekerheid opgelost door termijncontracten af te sluiten met de leveranciers: afspraken dat men voor langere periode olie kan afnemen tegen een vast-gestelde prijs. Bij grond- en ruimtegebruik sluiten huurders en pachters contracten af met de eigenaar, zodat zij weten dat zij niet elk jaar in onzekerheid hoeven op te bieden tegen andere potentiële klanten. Wanneer bedrijven voor langere periode een zelfde stroom aan goederen nodig hebben, dekken zij zich dus in voor toekomstige ontwikkelingen, dan wel door permanente eigendomsrechten te bemachtigen (grondbezit, visvangstquota, zwaveldioxide-emissiequota) dan wel door contracten met de leverancier af te sluiten (huur van grond, termijncontracten voor olie).

Voor het recht op CO<sub>2</sub>-emissie moeten bedrijven wellicht wel elk jaar opnieuw naar de veiling gaan. De vraag is daarom hoe lastig dit is voor het bedrijfsleven. Hoe groot zijn de extra transactiekosten, doordat er elk jaar moet worden 'nagedacht' over de aankoop van emissierechten ten opzichte van de situatie waarin men wel emissiequota zou kunnen aanschaffen? Hoe hoog zal de risicopremie zijn als bedrijven zich op de verzekeringsmarkt willen indekken? Of zal de overheid toch een deel van het risico willen overnemen en bedrijven de mogelijkheid bieden termijncontracten af te sluiten voor de aankoop van emissierechten?

## Grandfathering scheidt emissiequota

Wellicht lijken al dan niet verhandelbare emissiequota een verzochte dan wel onwenselijke optie. Eeuwigdurende rechten om elk jaar bepaalde hoeveelheden CO<sub>2</sub> te mogen emitteren, zouden de overheid bij aanscherping van de beleidsdoelen immers in de problemen kunnen brengen. Klimaat-beleid is nog een jonge tak van sport en het Kyoto-protocol wordt alomgezien als slechts een eerste stap. Waarschijnlijk zullen de nationale emissieplafonds na verloop van jaren worden aangescherpt. Toch is bespreking van emissiequota gewenst. Ook nu al worden systemen van verhandelbare emissierechten besproken, waarbij, zonder dat men zich daarvan bewust lijkt, de facto emissiequota worden geïntroduceerd. Het gaat hierbij om systemen waarbij de overheid emissierechten gratis verdeelt onder de gevestigde bedrijven naar rato van hun emissies in het verleden. De overheid stelt dan initieel eenmalig een verdeelsleutel vast op basis waarvan de 'begunstigde' bedrijven ervan verzekerd zijn ook in de toekomst elk jaar opnieuw gratis emissierechten te ontvangen. Dit zogenoemde grandfathering komt daarmee in feite neer op het initieel eenmalig gratis verstrekken van emissiequota.

### *Wel of geen handel in quota?*

Ook de commissie-Vogtländer bespreekt de optie van het gratis verstrekken van emissierechten. Omdat de commissie geen emissiequota behandelt, blijft de volgende vraag onbeantwoord: mogen bedrijven de emissiequota die ontstaan bij grandfathering net zoals emissierechten verhandelen? Dit is bijvoorbeeld het geval bij zwaveldioxide-emissiehandel in de VS, waarbij bedrijven na onderlinge overeenstemming de overheid kunnen vragen de 'grandfather-verdeelsleutel' aan te passen. Of zijn de emissiequota 'bedrijfs-gebonden' en raakt een bedrijf dat stopt, krimpt of naar het buitenland vertrekt zijn emissiequota kwijt? De keuze heeft belangrijke consequenties. Hieronder bespreek ik de belangrijkste aandachtspunten bij beide opties.

Indien de emissiequota niet verhandelbaar zijn, beperkt dit de flexibiliteit van het systeem van verhandelbare emissierechten en vermindert de kosteneffectiviteit. Het vermindert de prikkel voor kosteneffectieve volume- en structureffecten. Indien ondernemers hun emissiequota kunnen verkopen, zouden sommige ondernemers immers bedrijfssluiting overwegen om hun geld in een nieuwe onderneming te steken. Andere ondernemers kunnen dan meer nut aan de quota onttelen. Indien emissiequota onverhandelbaar zijn, raakt de ondernemer bij bedrijfssluiting de quota echter kwijt, waardoor het ex ante niet loont om zijn geld anders te investeren. Dit belemmert daarom een kosten-effectieve verschuiving van de energie-intensieve sector naar de energie-extensieve sector. In feite treedt dezelfde inefficiëntie op bij een zogenoemd prestatienormsysteem van verhandelbare emissierechten, waarbij de verstrekking van emissierechten is gekoppeld aan productievolumes<sup>4</sup>. De commissie-Vogtländer beveelt een dergelijk systeem aan voor die sectoren die blootstaan aan internationale concurrentie.

Onverhandelbaarheid van quota belemmert ook nieuw-komers op de markt. Bij grandfathering hebben nieuwkomers al hogere kapitaalkosten dan de gevestigde bedrijven die gratis rechten ontvangen<sup>5</sup>. Deze achterstand wordt groter zonder handel in emissiequota. Zoals hierboven is uiteengezet, vermindert het onverhandelbaar stellen van emissiequota de prikkel voor gevestigde energie-intensieve bedrijven om emissieruimte ter beschikking te stellen voor nieuwe energiezuinige bedrijven. Nieuwkomers blijven afhankelijk van de jaarlijkse handel in emissierechten, waarmee hun toekomst onzekerder is dan die van bedrijven met emissie-quota. Deze problemen spelen niet alleen voor nieuwkomers, maar ook bij veranderende behoeften aan emissierechten van de gevestigde bedrijven, bijvoorbeeld door bedrijfsuitbreiding.

Indien de emissiequota wel verhandelbaar zijn, is het maatschappelijk moeilijk 'verkoopbaar' om de emissiequota initieel gratis te verstrekken. Ten eerste gaat het om een veel grotere vermogensschenking dan in het geval van gratis emissierechten. Quota zijn circa twintig keer meer waard dan rechten. Ten tweede kan het als onrechtvaardig overkomen als een bedrijf gratis emissiequota heeft verworven en deze direct te gelde zou kunnen maken bij sluiting van het bedrijf of vestiging in een ander land.

## Aanpassing emissieplafond

Zoals eerder gezegd, is het waarschijnlijk dat de nationale emissieplafonds in de toekomst worden aangescherpt. Hiermee moet de overheid rekening houden bij de vormgeving van een systeem van verhandelbare emissierechten. Indien de overheid emissiequota uitgeeft (via een initiële veiling of grandfathering), kan zij er voor kiezen om later emissiequota op te kopen en uit de markt te halen. Dit is vergelijkbaar met de aankoop van grond door de overheid voor de realisatie van natuurdoelstellingen. Het is de vraag of dit tegemoet komt aan het adagium 'de vervuiler betaalt' en maatschappelijke opvattingen over rechtvaardigheid. Het simpelweg inkrimpen van het aantal quota is echter juridisch niet voor de hand liggend, zoals blijkt uit de problemen met de wens van de overheid om het aantal varkensrechten te korten om zo de mestproblematiek te lijf te gaan. Volgens een eerste vonnis van de rechter mochten de boeren niet worden gekort in hun rechten. De kwestie ligt nu bij de Hoge Raad. De overheid dient er dus goed op te letten dat de verwachting van bedrijven voor toekomstige stromen aan gratis emissierechten, zoals ontstaat bij grandfathering, in de ogen van de rechter geen verworven recht wordt<sup>6</sup>. Denk ook aan de problemen met de eeuwigdurende rechten op het Waddengas die de overheid in het verleden

in concessies verleende aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij. Indien de overheid nu gasboringen in het Waddengebied zou willen tegenhouden, kan de overheid miljardenclaims van de nam verwachten, die waarschijnlijk worden gesteund door de rechter. Een oplossing voor deze problemen zou kunnen worden gevormd door emissiequota uit te drukken in termen van percentages van de totale jaarlijkse nationale emissieruimte, zoals bij visquota. Daarmee komt echter weer enige onzekerheid voor ondernemers terug.

## Tot slot

De introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten zou een grote stap vooruit zijn om te komen tot een betaalbaar klimaatbeleid ten opzichte van de huidige directe regulering. Dit artikel is dan ook niet bedoeld om vraagtekens te plaatsen bij de introductie van verhandelbare emissierechten als zodanig. Noch is het de bedoeling om te pleiten voor een bepaalde vormgeving van het systeem. In dit artikel heb ik vooral willen wijzen op de noodzaak om bij de vormgeving van een systeem van verhandelbare emissierechten ook over emissiequota na te denken. Dit gebeurt nu niet waardoor met name de volgende essentiële vragen onbesproken blijven:

» als de overheid grandfathering overweegt en bedrijven in het vooruitzicht stelt om elk jaar gratis emissierechten te kunnen ontvangen op basis van historische emissies, mogen deze emissiequota dan worden verhandeld? Zo nee, welke inefficiëntie brengt deze restrictie dan met zich mee?;

» hoe nadelig en ongewenst is de onzekerheid voor het bedrijfsleven wanneer het elk jaar opnieuw emissierechten moet kopen ten opzichte van de situatie waarbij bedrijven eenmalig quota kunnen aanschaffen, zoals bij andere vormen van milieugebruik?

De Nederlandse overheid, die zich momenteel buigt over een nationaal systeem voor verhandelbare CO<sub>2</sub>-emissierechten, zou er goed aan doen zich ook deze vragen te stellen

---

**1** Commissie CO<sub>2</sub>-handel, *Handelen voor een beter milieu, Haalbaarheid van CO<sub>2</sub>-emissiehandel in Nederland*, Ministerie van VROM, Den Haag, januari 2002.

**2** Zie bijvoorbeeld W. McKibbin en

**3** Ik bespreek hier enkel het systeem dat de commissie-Vogtländer adviseert voor bedrijven die niet teveel blootstaan aan internationale concurrentie. Voor bedrijven die daaraan wel blootstaan, pleit de commissie voor een zogenoemd systeem van prestatienormen.

**4** A.M. Gielen en P.R. Koutstaal, Over het kind en het badwater, *ESB*, 11 oktober 2001, blz. D17-D19.

**5** P. Koutstaal, *Tradeable CO<sub>2</sub> emission permits in Europe*, Universiteitsbibliotheek Groningen, 1996.

**6** M. Peeters, *Marktconform milieurecht? Een rechtsvergelijkende studie naar de verhandelbaarheid van vervuilingrechten*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.